

国家战略引领下的虹桥商务区（闵行）高水平建设虹桥国际开放枢纽的功能定位与策略研究

孙二平 石婷婷¹

（上海南虹桥投资开发有限公司 201107）

【摘要】：虹桥商务区（闵行）是虹桥国际开放枢纽的核心功能承载区，在建设国际化中央商务区、构建国际贸易中心新平台、提高综合交通管理水平、提升服务长三角和联通国际能力方面要发挥重要的引领作用。本文通过梳理虹桥商务区发展历程，提出虹桥国际开放枢纽正处于国家层面谋划长三角区域一体化发展布局的关键阶段，并对国家战略新形势下虹桥商务区（闵行）的发展优势与挑战进行分析，提出阶段性发展目标与功能定位，围绕政策创新、功能支撑和机制保障三方面提出策略建议。

【关键词】：虹桥国际开放枢纽 功能定位 总部经济 功能平台

2021年2月，国务院批复了《虹桥国际开放枢纽建设总体方案》（以下简称《枢纽方案》），明确提出“着力建设国际化中央商务区，着力构建国际贸易中心新平台，着力提高综合交通管理水平，着力提升服务长三角和联通国际能力”。^[1]这标志着虹桥国际开放枢纽正式成为继中国（上海）自由贸易试验区、长三角生态绿色一体化示范区之后，承载国家战略的又一重点区域，为虹桥商务区新一轮发展注入了强劲动能。虹桥商务区（闵行）位于虹桥国际开放枢纽之核——虹桥商务区的最中心位置，也是虹桥枢纽所在地，总面积48平方公里，包括核心区（新虹街道）18平方公里和虹桥主城前湾地区（华漕镇）30平方公里，主要承担高端商务功能和高品质城市功能，更应当在虹桥国际开放枢纽中承担好“核中核”的作用，建设虹桥国际开放枢纽核心功能承载区，提升服务长三角一体化桥头堡功能。

一、宏观背景与战略意义

1. 高规格批复全面提升虹桥国际开放枢纽战略定位和发展能级。

《枢纽方案》自2020年3月开始上报，经过国家部委等相关部门多轮意见征询后，最终由国务院批复原则同意。国家层面的高规格批复，基本确立了虹桥国际开放枢纽在促进长三角更高水平协同开放、加快构建“以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进”的新发展格局，以及代表国家深度参与国际分工合作、增强国际竞争合作新优势等方面的核心地位和作用，全面提升了虹桥商务区的战略定位和发展能级。

2. 跨省市空间范围体现统筹长三角一体化高质量发展示范意义。

在区域范围方面，《枢纽方案》明确提出“一核两带”发展格局。“一核”即上海虹桥商务区，涉及长宁、嘉定、闵行、青浦四区，面积为151平方公里；“两带”即从虹桥至苏州工业园区的北向拓展带和从虹桥至浙江海宁的南向拓展带，地域范围涉

¹**作者简介：**孙二平，经济师，闵行区南虹桥管理委员会办公室主任、上海南虹桥投资开发有限公司党委书记、董事长。石婷婷，工程师，上海南虹桥投资开发有限公司办公室副主任。

及上海长宁区、嘉定区、闵行区、松江区、金山区等五区，江苏昆山市、太仓市、苏州市相城区、苏州工业区等两市两区，以及浙江嘉兴南湖区、平湖市、海盐县、海宁市等两市一区一县，作为国际开放枢纽功能的重要拓展区，总面积约 7000 平方公里。这种跨越两省一市、由不同行政层级单元交织组成的空间范围划定方式，对区域统筹发展带来巨大挑战，要求各行政单元要从更高层面思考各自的功能定位，优势资源互补互通，加强联合协同创新，从而形成更大的区域发展合力参与国际竞争合作，同时也体现了国家对统筹长三角区域一体化高质量发展示范效应的期待。

3. 全方位政策支持有效强化区域引领新发展格局的信心和决心。

在政策导向方面，《枢纽方案》重点明确了“三个一批”，即一批政策措施（共 29 项），一批功能平台（共 47 项），一批重大项目（共 26 项），形成了集“政策、平台、项目”三位一体的政策成果体系，对虹桥商务区（闵行）的发展形成了强大的政策支持保障。具体来看，在政策措施中，提出了 8 项原创政策、11 项参考北京服务业开放的政策、上海自贸区临港新片区和海南自由贸易港政策的复制借鉴类政策和 10 项已在上海市级文件中提出、但因属于国家事权需要在国家层面予以确认的鼓励支持类政策。在功能平台中，明确虹桥国际商务人才港、进口商品展示交易中心、B 保物流中心、新虹桥国际医学中心、海外贸易中心、长三角区域城市展示中心、全球数字合作城市联盟等 7 个功能平台落地闵行。在重大项目中，明确提出“加快布局重大文化体育项目”和“开展涉及虹桥国际开放枢纽的轨道交通新建项目和延伸项目规划研究”，为虹桥商务区（闵行）引入高能级文体项目和优化轨道交通网络提供了重要依据。

二、区域发展历程

从发展历程来看，虹桥商务区先后经历了虹桥综合交通枢纽、虹桥商务区、虹桥国际开放枢纽三个发展阶段，在发展定位、空间范围、功能布局、作用和意义等方面都发生了较大的变化。

（一）第一阶段（2005-2010）：侧重综合交通枢纽建设

第一阶段是虹桥综合交通枢纽建设时期。起始于 2005 年 3 月，上海市委、市政府提出于虹桥机场西侧发展综合交通枢纽的构想，同年 5 月正式启动虹桥综合交通枢纽的规划设计工作。^[2]2006 年 3 月，上海市政府正式成立虹桥综合交通枢纽项目指挥部，^[3]标志着虹桥综合交通枢纽项目建设正式启动。

这一时期的建设重点是综合交通枢纽建设。按照规划方案，虹桥综合交通枢纽东起外环线，西至华翔路，北临北翟路，南到沪青平公路，总占地面积 26.6 平方公里。要打造集航空、高速铁路、磁悬浮、城际铁路、高速公路客运、城市轨道交通、公共交通、民用航空等各种交通换乘功能于一体的“超级车站”，不管是汇集的交通方式的数量还是规模，在当时看来都是国际上前所未有的，是城市交通建设史上的一大创新。

经过 5 年的开发建设，在机场集团（负责机场片区）和上海申虹投资发展有限公司（负责除机场以外其他区域）两大实施主体的建设推进下，至 2010 年，虹桥综合交通枢纽正式建成并投入使用。它的重要性不仅体现在适应现代化交通发展需要和服务 2010 年首届上海世博会的需要，更是希望通过西部枢纽建设，进一步加强上海在服务全国、服务长江流域、服务长三角方面的辐射和带动能力。

（二）第二阶段（2010-2020）：逐渐转向商务区综合功能打造

第二阶段是虹桥商务区建设时期。这一时期主要经历了两次扩区。第一次扩区是在 2010 年，上海市政府审议通过《上海市虹桥商务区管理办法》，将虹桥商务区空间范围从原来 26.6 平方公里的综合枢纽范围拓展至 86.6 平方公里，四至范围调整为东至外环路，南至 G50 沪渝高速，西至 G15 沈海高速，北至 G2 京沪高速。也是在这次扩区的时候，对原有综合交通枢纽功能内涵

进行延伸，首次提出要建成上海现代服务业的集聚区，上海国际贸易中心建设的新平台，面向国内外企业总部和贸易机构的汇集地，服务长三角地区、服务长江流域、服务全国的高端商务中心，但对具体如何实现功能提升的路径尚不够清晰。

第二次扩区是在 2019 年底，上海市发布《关于加快虹桥商务区建设打造国际开放枢纽的实施方案》，按照街镇整建制提升的原则，将长宁区新泾镇和程家桥街道（虹桥临空经济示范区）、闵行区华漕镇、嘉定区江桥镇、青浦区徐泾镇原未纳入虹桥商务区的部分共 64.8 平方公里全部作为虹桥商务区的拓展区，统筹进行规划建设管理和功能打造，标志着虹桥商务区从 86.6 平方公里正式拓展至 151.4 平方公里。

这版实施方案对发展目标、策略举措和实施机制进行明确的阐述，提出要“打造国际开放枢纽，建设国际化中央商务区、国际贸易中心新平台”，到 2022 年要达到国际一流中央商务区水平，到 2025 年要基本建成虹桥国际开放枢纽。它强调的不仅仅是商务、会展、交通功能深入融合，更是高质量发展与高品质生活的有机结合，追求营造“宜商宜业宜居”产城融合的城市形态。可以说，这版方案为后期虹桥国际开放枢纽建设总体方案的酝酿和制定打下了坚实的基础。

这一时期的虹桥商务区建设重点推进两件事：一是以虹桥枢纽周边区域为重点开发区域进行商务区空间形态的开发建设，如在闵行区行政范围内的重点开发区域是核心区（新虹街道）的 3.7 平方公里，通常称为核心区中央商务区，经过约 10 年的开发建设目前已基本建成。二是有意地开始在这些已建成区域引入主导产业、特色产业，提升产业竞争力。如闵行以核心区为重点引入大量总部经济企业和国际贸易类企业、长宁以临空经济示范区为重点打造航空服务业及其上下游配套产业的集聚区。

（三）第三阶段（2020-2035）：转向长三角区域发展战略布局

第三阶段是虹桥国际开放枢纽建设时期。事实上，2021 年是虹桥国际开放枢纽建设的战略元年，《枢纽方案》所涉及的各级政府都在认真研究、积极响应、抢抓战略先机。按照方案要求，虹桥国际开放枢纽空间范围从原来虹桥商务区的 151.4 平方公里拓展至跨两省一市的 7000 平方公里，要求 2025 年基本建成、2035 年全面建成。

这意味着虹桥国际开放枢纽已经从短期实施方案转变为中长期发展导向，从上海市级层面的发展战略转变为长三角区域一体化发展战略，在进一步提升枢纽功能能级的同时，还要承担开放创新、勇于实践、积极示范的任务，要当好国内国际双循环的战略链接点，在贯彻新发展理念、构建新发展格局方面发挥主力军作用。

这一时期的发展重点从功能打造转向区域化发展，对商务、会展、交通功能的诉求不单局限于深度融合，而更加侧重通过这些功能的提升、融合与叠加，进一步放大进博会溢出效应和功能平台集聚效应，从而带动周边区域发展，促进长三角更高水平协同开放，为加快形成开放型经济新体制做探索，体现国家战略需求。

三、发展优势与挑战

经过 10 多年的发展，虹桥商务区（闵行）依托枢纽功能已经集聚了一批高能级总部企业，核心区大交通、大会展、大商务功能基本形成；前湾地区规划动迁工作基本完成，为承载枢纽功能腾出了广阔的腹地与充足的空间，发展基础较好，优势特征鲜明。

（一）发展优势基础

1. 交通优势：综合交通枢纽的区位优势强化服务长三角和联通国际的能力。

从地理区位来看，虹桥商务区（闵行）位于虹桥国际开放枢纽的“核中核”，是落实虹桥国际开放枢纽国家战略的重要功能

承载区，坐拥虹桥综合交通枢纽，虹桥机场、虹桥火车站、虹桥客运站以及三条地铁在此交汇，周边京沪、沪常、沈海高速直达长三角主要城市，交通方式便捷多样，人流、物流、信息流集聚碰撞，能够实现国内国际交通快速互联互通，堪称离世界最近的地方，区位优势非常明显。上海市要求把“大虹桥”打造成为长三角强劲活跃增长极的“极中极”、联通国际国内市场的“彩虹桥”，对于虹桥商务区（闵行）来说，其区位相当于“极中极”里的“核中核”、“彩虹桥”里的“桥头堡”，区位优势和重要性不言而喻。

2. 空间优势：成片可开发用地为枢纽建设提供广阔腹地与承载空间。

“十三五”期间，闵行区大力推进动迁腾地，基本完成了虹桥主城前湾地区的居民及集体非居动迁，包括400多亩国有土地的动迁回收和将近5000亩腾地，为新的产业集群发展和城市功能布局打开了重要的战略空间。

“十四五”期间，前湾地区将集中打造10平方公里1200万方建筑量的新建区域，是虹桥商务区内规模最大、最完整的可开发区域，具有极大的想象空间和发展潜力。目前，已经委托国际知名设计机构形成城市设计方案总体构想，明确“长三角总部经济首选地、国家产城融合示范标杆和绿色开放共享的国际主城”的发展定位，为“十四五”期间开展高标准、高水平开发建设指明了方向。

3. 产业优势：总部经济集聚为打造国际化中央商务区提供天然商务沃土。

目前，核心区3.7平方公里的中央商务区已基本建成并投入运营，已入驻6000余家企业，以壳牌、罗氏诊断、泰森为代表的世界500强等外资企业逾300家，红星美凯龙、安踏、唯品会、好孩子等总部类机构180家；前湾地区生物医药、文创电竞等重大产业项目初步集聚，以集成电路、在线经济为代表的数字科技服务和以国际商贸、现代金融为代表的专业服务正在集聚，已初步形成“总部经济集聚，高端商务、现代服务业和科技创新产业齐头并进，外资、国资、民营企业特别是长三角企业扎堆落户、融合发展”的良好态势，是虹桥国际开放枢纽范围内最具国际化中央商务区形态与基础的区域。

4. 功能优势：进博会溢出效应为率先承接国际贸易新平台建设奠定基础。

虹桥商务区（闵行）承接了三届进博会溢出效应，搭建了“虹桥品汇”进口商品展小交易中心、长三角电子商务中心、虹桥海外贸易中心等一批国际贸易功能平台，是开放枢纽范围内率先承接进博会溢出效应和国际贸易新平台建设的主战场。

从功能平台打造来看，虹桥海外贸易中心已吸引瑞士中心、新加坡企业中心、西班牙商会、中欧国际合作促进会等14家海内外代表性贸易及投资机构；上海国际技术交易市场已建立国际技术转移渠道20余个；长三角电商中心已入驻唯品会、苏宁、谷歌领聚等53家企业；虹桥国际人才港服务大厅正式启用，为进一步发挥虹桥国际开放枢纽功能平台的集聚效应和影响力奠定了坚实的基础。

从国际贸易能级来看，“虹桥品汇”进口商品展示交易中心一期已开设7大类别展馆，共吸引了来自70个国家（地区）的1200个品牌、上万种进口商品入驻、销售。保税物流中心（B型）进口货值超6亿元。

5. 配套优势：国际领先的公共服务设施配套为高端人才集聚提供重要支撑。

为了提供能够满足长三角和国际高端人才需求的宜居环境，虹桥商务区（闵行）按照“六个国际”的标准开展配套设施建设。其中，国际医疗、国际教育已经形成一定集聚效应，国际文化、国际体育、国际社区和国际创新正在积极推进，对进一步吸引长三角和国际人才集聚产生一定的正面效应。

在国际医疗方面，依托新虹桥国际医学中心，聚焦高端医疗特色服务，一期已引进新加坡百汇医院、华山医院西院等 10 个国际国内医院项目（涵盖 1 个医技门诊综合平台、6 家高端诊所和 3 家医技单位），未来医疗服务年产出预计 60 亿元以上。在国际教育资源方面，已集聚了上海美国学校、上海英国学校、上海韩国学校、新加坡学校等国际学校以及上海外国语大学闵行外国语中学等国内外优质教育资源。

在国际文化、国际体育、国际社区和国际创新方面，上海新文创国际电竞中心、虹桥国际艺术文化中心、虹桥前湾规划建设展示馆等重大功能性项目陆续落地，“十四五”期间要统筹建设超百万平方米的新一代国际社区，打造国际社区新标杆。

6. 制度优势：管建融合的体制机制创新为加快枢纽方案落地提供强有力的统筹支撑。

闵行区采取“管委会+平台公司”的统筹机制推进虹桥商务区（闵行）的区域开发建设，由区政府主要领导任南虹桥管委会主任、各委办主要领导任成员。下设南虹桥区域开发平台公司（南虹桥公司），与南虹桥管委办合署办公，代表闵行区委、区政府整合区级、街镇两级资源，真正实现了开发主体的管建融合优势，在园区服务和政策优惠方面发挥了较强的统筹优势。

在园区服务方面，通过“1 个虹桥商务区企业服务中心+5 个楼宇工作站”网格化管理模式，发挥招商团队在企业服务方面的专业化、国际化水平和街道在行政资源调配和社会管理服务方面的优势，为企业提供全方位事项办理和精细化、个性化的综合园区服务，搭建政企交流平台，精准回应企业诉求。

在政策叠加优惠方面，能够同时享受市级政策、区级政策和虹桥商务区专项扶持政策，发挥虹桥商务区在产业、科技、人才、金融和专项发展资金扶持等政策的叠加效应，形成能够服务企业、开发商和专业机构的全方位政策体系。

（二）面临的机遇与挑战

从国家层面发布《虹桥国际开放枢纽建设总体方案》是虹桥商务区千载难逢的大机遇，但同时也极具挑战。对于闵行区来说，主要体现在如下三个方面：

1. 对更高层面统筹协调一体化和高质量发展的要求。

《枢纽方案》以国家战略的身份出现，地域范围涉及两省一市，建设内容涵盖经济一体化、交通一体化、功能协同发展等方面，对加强区域之间的协同合作、发展速度与质量并重、提高发展能级和影响力等方面提出了更高的要求。

然而，从战略要求到实操落地还需要明确具体操作路径和细则。尽管在《枢纽方案》发布后，上海市、闵行区以及开发建设主体（南虹桥公司）均围绕加快推进开放枢纽建设制定了一系列重点任务分工方案、行动方案和实施方案，并对操作路径进行逐条梳理研究，但是涉及到政策突破和制度创新的内容，还有赖于省、市甚至国家更高层面予以协调、指导和支持，如金融开放类、进出口贸易类、国际人才管理类、医疗器械准入类等方面，需要一定的摸索期和试验期。

同时，各地都要抢抓国家战略机遇的窗口期，在项目、功能、平台上出效应。相比其他已建成区域，虹桥主城前湾地区的 10 平方公里重点开发用地既是优势也是挑战。就优势来看，可直接按照开放枢纽建设要求，量身定做重要功能性项目，受现状制约较小；就挑战来看，从选择合适的项目导入到项目建成出效应，在动迁拔点时序、建设时效等方面需要一定的时间。因此，传统发展节奏难以适应当前高标准、严要求、快节奏的跨越式发展要求，需要倒逼发展模式创新。

2. 对利用功能平台实现更高端资源配置能力的要求。

虹桥商务区（闵行）集聚了进口商品展示交易中心、保税物流中心（B 型）、海外贸易中心等特色功能平台，同步也在推动国际商务人才港、全球数字贸易港、虹桥国际会客厅、法律服务业集聚区等专业服务功能平台加快落地，在加快构建高端资源配置国际贸易中心新平台方面具有天然优势。但这些功能平台大多处于初级探索阶段，在国际贸易能级和总部经济的显示度上，尚不具备调动全球资源配置的能力，无法对区域经济发展起到直接的支撑作用。因此，如何借助虹桥国际开放枢纽建设契机，通过政策引导和机制创新，实现功能平台从初级阶段到相对成熟的跨越，发挥高能级功能平台在集聚国际国内优质资源、带动区域经济发展、提升区域竞争力和影响力方面的优势，是值得深入思考和研究的方向。

3. 对更高能级功能性项目和发展空间预留的要求。

一是对更便捷的综合交通体系的需求。经过 10 多年的发展，虹桥枢纽与上海市中心城区、与长三角区域以及联通国际的交通功能逐渐完善。但从轨道交通的建设进度来看，仍然滞后于区域发展需求，内部交通的通达性和便捷度逐渐成为制约本地发展的瓶颈问题。尤其是前湾地区和核心区交通枢纽之间缺乏直接联系，对前湾地区更好地服务长三角联通国际产生一定影响。同时，随着虹桥商务区的发展，各种人流、物流、信息流的交汇需求不断增加，现有交通系统面临更加智慧便捷的需求挑战。

二是对更高能级功能性项目的需求。现有高能级基础设施主要集中在国际医疗和国际教育方面，在文化和体育方面的高能级项目缺口较大。尤其是对于前湾地区将来会集聚大量长三角和国际高端人才的区域，目前的文体设施数量和能级均无法满足需求，已经成为制约未来人才引进和区域发展显而易见的短板，亟待加快引进高能级、标志性、具备区域影响力的高能级功能性项目落地。

三是对标志性建筑群和发展空间预留的需求。虹桥商务区因受到机场净空的影响，整体基准高度偏低，核心区限高 48 米，西虹桥片区限高不超过 100 米，南虹桥地区中心作为虹桥商务区中唯一不受机场限高影响、又有成片大规模可开发用地的区域，单元规划中明确在南虹桥设置最高地标建筑。然而，按照城市设计布局三组地标性建筑群的基本设想，当前单元规划提出的 150 米建筑高度无法形成与地区能级相匹配且错落有致的天际线高度，从高速和航空方向上眺望俯视的区域辨识度不高，承载虹桥国际开放枢纽国家战略的发展空间仍显不足，需要寻求新的突破。

四、发展目标与功能定位

基于上述优势与挑战分析，结合虹桥国际开放枢纽建设的总体要求，提出以“加快高质量发展，创造高品质生活、实现高效能治理”为总体导向，以“全面提升国际开放枢纽核心功能，着力打造国家产城融合示范标杆”为发展主线，全面提升区域发展能级与核心竞争力，将虹桥商务区（闵行）打造成为引领长三角高质量发展、具有国际竞争力的虹桥国际开放枢纽核心功能承载区、服务长三角一体化的桥头堡和国家产城融合示范标杆。

打造虹桥国际开放枢纽核心功能承载区，就是要加强改革创新，全面提升在全球资源配置、开放枢纽门户、高端商务要素集聚、国际贸易功能交融等方面的中心节点和战略链接地位，建设总部经济首选地、要素出入境集散地、新时代改革开放标志性区域。

打造服务长三角一体化的桥头堡，就是要加强开放合作，做强长三角强劲活跃增长极“极中极”的“核中核”，推动长三角产业、人才、活动等要素高效聚合流动。

打造国家产城融合示范标杆，就是要聚焦虹桥主城前湾地区的城市功能品质，增强虹桥城市副中心国际化配套的功能集聚和辐射能级，全面提升国际社区、国际医疗、国际教育、国际文体等核心城市功能和生态品质，满足国内外高端人才国际化高品质生活需要。

五、策略与建议

为加快虹桥国际开放枢纽核心功能承载区建设、提升服务长三角一体化的桥头堡功能，虹桥商务区（闵行）深入领会国家战略意图，联合市区两级形成合力，调动市场主体积极参与，按照“聚焦优势、先行先试”的总体思路，结合区域发展重点工作分批推进、分层次落实，总部经济集聚、功能平台落地和城市建设推进速度成效显著。然而，在实际开发建设过程中，为进一步放大虹桥国际开放枢纽引领效应，在政策创新、功能支撑和机制保障方面仍有进一步优化和提升的空间。

1. 把握政策窗口机遇，引领国际开放枢纽功能实现跨越式提升。

加快促进高能级跨国公司地区总部集聚。虹桥国际开放枢纽是承担着引领高水平协同开放的国家战略，提升“一核”虹桥商务区的总部能级、全球资源配置能力对其功能发挥极其关键。下一步将与市级相关部门紧密对接，加快推动枢纽方案中跨国公司开展跨境资金集中运营管理等政策落地，同步争取自贸区版资金池政策复制推广到虹桥商务区，减少政策对跨国企业造成的经营壁垒，加快高能级国际总部落地，提升虹桥总部经济集聚度和显示度，进一步增强服务长三角、联通国际功能。同时，在外籍高层次人才引进方面积极争取试点，在子女教育、医疗服务等方面加大对高级管理技术人才的政策倾斜，创新机制努力优化营商环境。

进一步做强南虹桥民营企业总部集聚区。作为上海3个民营企业总部集聚区之一，虹桥商务区（闵行）高端商务楼宇、研发用地、国际化配套等优势突出，生物医药等特色产业集聚效应初显。下一步将加强与市级层面对接，持续加大对闵行的民营企业总部集聚区政策支持力度，将生物医药产业优惠扶持政策向虹桥商务区予以倾斜或开展试点，在土地指标、产业资源等方面尽快研究出台专项政策，为民营企业总部认定及重大产业项目认定开辟“绿色通道”，促进生命健康、文创电竞、数字经济、国际贸易等领域民营企业加快集聚发展，做强南虹桥民营企业总部集聚区金字招牌。

进一步提升功能平台辐射能级和影响力。政策措施与功能平台叠加联动，对平台发展是极大赋能和支撑。下一步将加快推动进博会期间的展品税收支持、通关监督、资金结算、投资便利等创新政策上升为常态化制度安排落地，促进交易中心进出口商品交易额突破提升。争取律师事务所设立同城分所等政策突破，加快集聚一批律师事务所、法律服务平台、仲裁及争议解决机构等，做强长三角法律服务业发展中心，加快打造具有国际影响力的法律服务业集聚区。争取国家级人力资源服务产业园分园授牌早日获批，助力虹桥国际商务人才港暨中国上海人力资源产业园虹桥分园建设，促进一批人力资源龙头企业加快集聚落地，吸引一批专业性、国际化、创新型人才。

2. 聚焦高等级功能性项目，全面提升国际化中央商务区建设标准。

进一步提升综合交通体系连通性和便捷度。从更好地服务长三角区域联系的角度出发，建议加快开展涉及虹桥国际开放枢纽的轨道交通新建项目和延伸项目规划研究，尽早启动轨交25号线的前期研究，优化线路方案，并纳入轨交第四期建设规划编制。将规划中运量F1线提升能级，加强前湾地区与虹桥交通枢纽之间的直接轨道交通联系，促进产城融合，提升区域能级，实现虹桥商务区“商务功能核”与“城市功能核”的双核联动。

寻求更高等级功能性项目的倾斜与支持。统筹考虑上海西部大型文化设施的缺失的现状，建议在虹桥主城前湾地区优先布局导入国家级、区域级或市级文化、体育类重大功能性项目和标志性项目，试点探索允许外商投资建设剧院、电影院、音乐厅等文化场馆和设立演出场所经营单位，引进一批有影响力的文化体育赛事活动，建设符合国际高品质开发城区建设标准的配套设施。

预留与国家战略能级相匹配的开发建设容量。虹桥主城前湾地区作为虹桥商务区范围内唯一的成片开发区域，大部分位于机场净空影响范围外，是打造虹桥国际开放枢纽地标性建筑群风貌的最佳区域。结合从周边京沪、沈海等高速通道和机场的视线

效果分析，建议参考上海 2035 总规中明确的公共活动中心体系高度标准，将地标建筑的高度提高至 200 米以上，将彩虹湖周边地块开发强度提升至 5-8，以标志性建筑群为引领，成疏密有致、层次分明、大开大合的城市形象。同时，结合未来发展需求，建议在保留生态廊道的基础上，逐步释放前湾地区开发边界以外约 10 平方公里土地，为最大程度承接国家战略优势、释放土地利用空间做好充足的准备。

3. 创新治理模式优化体制机制，多元协同确保国家战略高效落实。

探索全球领先的数字治理模式。紧抓数字赋能契机，发挥虹桥商务区（闵行）“管委会+平台公司”管建融合的开发主体优势，依托虹桥前湾新建区域可实现数字建设与城市建设同生共建的契机，在建设初期对数字服务、数字运营、数字管理予以通盘考虑，对系统接口、数据安全、人工智能应用等方面提前谋划，以“规划—建设—管理—运营”全生命周期管理为导向，建设全球顶级的数字化中央商务区，打造具有深度应用决策能力的城市精细化管理新范式。

强化区域统筹主体职能。为切实解决区域发展的各项重难点问题，要进一步强化南虹桥管委会区域统筹主体和南虹桥公司区域开发建设主体“两个主体作用”。一方面，牵头组织区域内基础设施和公共服务等重大项目建设方案研究编制，各委办局负责行业管理和专业把关。探索建立由区分管领导牵头，道路交通、市政设施、绿化景观、公共服务等行业专家组成的专业委员会，由专业委员会依据《虹桥主城前湾地区规划建设导则》对政府投资项目进行评审，全面把控高标准建设门槛与功能品质。另一方面，设立虹桥主城前湾地区开发建设指挥部，加强对全局性重要工作研究部署和统筹协调，明确区域开发任务计划和时间节点，确保区域开发建设快速有序推进。

创新探索政府与市场共同参与的开发建设模式。发挥区属国企的主观能动性和市场灵活性，联合市级国企和市场主体，积极参与核心区零星地块优质总部、前湾研发总部基地、规划展示馆等区域开发建设项目，既有效控制政府投资成本，又为后续区域二次招商落税和产业集聚夯实载体基础，降低纯市场运作风险，有利于更好地引领和服务区域发展，最大程度确保地区开发建设出成效。

参考文献：

- [1]国家发展改革委.发改地区[2021]249 号关于印发《虹桥国际开放枢纽建设总体方案》的通知[EB/OL].（2021-6-24）[2021-2-22].www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202102/t20210224_1267780_ext.html.
- [2]石忆邵，北方.上海虹桥新区的战略规划构想[J].同济大学学报（社会科学版），2016,27（02）:110-117.
- [3]姜浩.虹桥综合交通枢纽项目区域化管理研究[D].西北农林科技大学,2013.